



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR
COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS E NORMAS

PARECER n. 00017/2024/CGEN/PFPREVIC/PGF/AGU

NUP: 44011.002724/2023-39

INTERESSADO: DIRETORIA COLEGIADA - DICOL/PREVIC

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DE MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE TRATA DE ALTERAÇÕES NA RESOLUÇÃO PREVIC N. 23, DE 14 DE AGOSTO DE 2023.

ANÁLISE JURÍDICA DE MINUTA DE RESOLUÇÃO QUE VISA IMPLEMENTAR UMA SÉRIE DE ALTERAÇÕES NO CORPO DA RESOLUÇÃO PREVIC Nº 23, DE 2023.

I. A minuta de resolução visa implementar uma série de alterações no corpo da Resolução Previc nº 23, de 2023. Dentre as modificações almejadas, encontram-se alterações que buscam adequar o normativo da Previc ao que dispõem as recentes Resoluções do CNPC.

II. Elementos do Ato administrativo. Art. 2º e Parágrafo único da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Necessidade de aperfeiçoamentos no processo administrativo em questão, a fim de que os pressupostos necessários à validade do ato normativo pretendido estejam plenamente presentes.

III. Minuta de Resolução. Considerações.

1. O presente feito consiste em consulta interna, veiculada por meio da Nota Técnica para Proposição Normativa nº 19/2024/Previc (doc. SEI 0699609), formulada pela Diretoria de Normas – DINOR da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, solicitando análise jurídica de minuta de Resolução (doc. SEI 0716956), que versa sobre diversas alterações no corpo da Resolução Previc nº 23, de 14 de agosto de 2023.

2. Conforme a Nota Técnica para Proposição Normativa nº 19/2024/Previc (doc. SEI 0699609), acima referenciada, tem-se que a presente minuta de resolução prevê, em síntese, as seguintes alterações na Resolução Previc nº 23, de 2023:

I - Inclusão de artigo 21-A e parágrafo único, que discorre sobre certificação de auditor independente e sua assinatura;

II - Inserção de parágrafo ao artigo 24, que trata de habilitação de dirigente;

III - Inserção de inciso III ao parágrafo único do art.36;

IV - Ajuste de remissão no art. 57 e seu § 3º;

V - Inclusão de alínea no inciso II do art. 105 e de Subseção IX - Inscrição de Participantes em Plano de Benefícios no Capítulo IV para tratar da regulamentação da Resolução CNPC/MPS nº 60, de 7 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre inscrição na modalidade automática em planos de benefícios (art. 150-B e 150-C);

VI - Inclusão e alterações decorrentes da regulamentação da Resolução CNPC/MPS nº 59, de 13 de dezembro de 2023 nos arts. 135 a 150;

VII - Inclusão de art. 161-A para definir os padrões mínimos de aceitação de entidades e planos de benefícios, nos termos do art. 3º, III, da LC 109/2001 e do art. 6º da Resolução CNPC nº 35/2019;

VIII - Alteração do art. 164 para maior transparência dos procedimentos de análise de licenciamento e segurança jurídica para gestão das entidades fechadas;

IX - Alteração do § 2º do art. 171, que versa sobre a fase de decisão do requerimento;

X - Alteração do § 1º do artigo 197 que refere-se sobre avaliações para alienação de imóveis;

XI - Alteração do inciso II do art. 203 que dispõe sobre baixa de ativos financeiros;

XII - Adequações formais de nomenclatura e de escopo no Capítulo VII – Dos Procedimentos de Fiscalização (arts. 228, 233, 237, 239, 240, 242, 244 e 255);

XIII - Inclusões e alterações de §§ em artigos do Capítulo X - Da Câmara de Mediação, Conciliação e Arbitragem da PREVIC (arts. 318, 319 e 321);

XIV - Alterações e inclusões de dispositivos no capítulo XIII - Dos Procedimentos Visando à Prevenção dos Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores, e de Combate ao Terrorismo;

XV - Alteração do Parágrafo único do art. 389, excluindo da vigência a partir de 1º de janeiro de 2024 o envio das informações extracontábeis; e

XVI - Sugestões proposta enviadas ou reincluídas, após consulta pública.

3. Quanto aos documentos juntados ao processo administrativo em questão, destaca-se como relevantes os seguintes:

a) Nota Técnica para Proposição Normativa nº 6/2024/Previc (doc. SEI 0644884);

b) Parecer nº 7/2024/GPDILIC/DILIC (doc. SEI 0644885);

c) Despacho s/nº (doc. SEI 0646384);

d) Parecer nº 8/2024/GTHD/CGAF/DILIC (Processo nº 44011.002073/2024-68, doc. SEI 0647411);

e) Nota Técnica para Proposição Normativa nº 7/2024/Previc (Processo nº 44011.002073/2024-68, doc. SEI

0647473);

f) Despacho s/nº (doc. SEI 0652606);

g) Proposta de alterações do Capítulo VII da Res. nº 23 (doc. SEI 0652679);

h) Documento Proposta alteração Res. Previc 23/2023 – CAP XIII (doc. SEI 0667430);

i) Nota Técnica para Proposição Normativa nº 11/2024/Previc (doc. SEI 0673151);

j) Nota Técnica para Proposição Normativa nº 13/2024/Previc (doc. SEI 0686474);

k) Parecer nº 15/2024/CGOP/DINOR (doc. SEI 0686926);

l) Nota Técnica para Proposição Normativa nº 16/2024/Previc (doc. SEI 0687995);

m) Parecer nº 16/2024/CGOP/DINOR (doc. SEI 0688001);

n) Despacho Decisório nº 107/2024/CGDC/DICOL (doc. SEI 0687821);

o) Consulta Pública Sugestões Recebidas (doc. SEI 0716903);

p) Consulta Pública Sugestões Avaliadas (doc. SEI 0716899);

q) Minuta de resolução com alterações à Resolução Previc nº 23, de 2023 (doc. SEI 0716956);

r) Quadro comparativo – texto original e alterações propostas (doc. SEI 0716983);

s) Nota Técnica para Proposição Normativa nº 19/2024/Previc (doc. SEI 0699609), e

t) Relatório Consulta Pública Previc nº 001/2024 – art. 19, I, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. (doc. SEI 0723261).

4. Registre-se, ainda, que a proposta de alteração da Resolução Previc nº 23, de 2023, foi submetida à Consulta Pública nº 01/2024, pelo período de 01/07/2024 a 14/08/2024, com supedâneo no Despacho Decisório nº 107, de 26 de junho de 2024, da Diretoria Colegiada dessa autarquia federal, além do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, e publicada no Diário Oficial da União, nº 124, de 1º de julho de 2024.

5. É o breve relatório.

Análise Jurídica

6. Inicialmente, vale consignar que em observância ao Enunciado nº 7[1] do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, a presente análise restringir-se-á, tão somente, aos pontos que apresentem alguma repercussão jurídica.

7. Dessarte, não cabe ao Procurador Federal, ora subscritor, imiscuir-se em matéria de ordem técnica.

8. Uma vez registrado tal esclarecimento, passar-se-á, então, à análise jurídica propriamente dita.

9. O primeiro aspecto a ser apreciado diz respeito à exigibilidade ou dispensa da análise de impacto regulatório – AIR.

10. Nesse ponto, tem-se que a Diretoria de Normas – DINOR manifestou-se, conforme se depreende do Item 2.2 da Nota Técnica para Proposição Normativa nº 19/2024/Previc (doc. SEI 0699609), embasando-se nos Pareceres de Dispensa de AIR nº 15 (doc. SEI 0686926) e nº 16 (doc. SEI 0688001), no sentido de que a análise de impacto regulatório seria dispensada, nos termos do que dispõe o art. 4º, incisos II e IV do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

Art. 4º A **AIR poderá ser dispensada**, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

(...)

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

(...)

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

(grifos inexistentes no original)

11. Corroborar-se com o posicionamento da DINOR, haja vista que o caso sob análise diz respeito à minuta de ato normativo cujas inúmeras alterações pretendidas podem ser reunidas em dois grupos distintos. Um primeiro grupo que aglutina as alterações que visam a disciplinar direitos ou obrigações definidas em normas hierarquicamente superiores, podendo-se citar, como exemplo, as Resoluções CNPC nº 59, de 2023 e nº 60, de 2024, além das Leis nº 9.613, de 1998, e nº 13.260, de 2016.

12. E um segundo grupo, que reúne, por assim dizer, as alterações que visam atualizar ou revogar dispositivos da Resolução Previc nº 23, de 2023, sem alteração de mérito.

13. Ademais, registre-se que a aludida Nota Técnica para Proposição Normativa nº 19/2024/Previc (doc. SEI 0699609) encontra-se devidamente aprovada pelo Diretor de Normas.

14. Prosseguindo-se com o presente exame, entende-se que a edição de ato infralegal, no âmbito da Administração Pública, a fim de alterar normativo que regulamenta norma hierarquicamente superior, pode ser enquadrado como espécie de ato administrativo.

15. Acerca dos elementos do ato administrativo, interessante o magistério do administrativista José dos Santos Carvalho Filho[2].

Reina grande controvérsia sobre a nomenclatura a ser adotada em relação aos aspectos do ato que, se ausentes, provocam a sua invalidação. Alguns autores empregam o termo “*elementos*”, ao passo que outros preferem a expressão “*requisitos de validade*”. Na verdade, nem aquele termo nem esta expressão nos parecem satisfatórios. “*Elemento*” significa algo que integra uma determinada estrutura, ou seja, faz parte do “ser” e se apresenta como pressuposto de existência. “*Requisito de validade*”, ao revés, anuncia a exigência de pressupostos de validade, o que só ocorre depois de verificada a existência. Ocorre que, entre os cinco clássicos pressupostos de validade do ato administrativo, alguns se qualificam como elementos (v. g., a forma), ao passo que outros têm a natureza efetiva de requisitos de validade (v. g., a competência). Adotamos o termo “*elementos*”, mas deixamos consignada a ressalva acima quanto à denominação e à efetiva natureza dos componentes do ato.

Independentemente da terminologia, contudo, o que se quer consignar é que tais elementos constituem os pressupostos necessários para a validade dos atos administrativos. Significa dizer que, praticado o ato sem a observância de qualquer desses pressupostos (e basta a inobservância de somente um deles), estará ele contaminado de vício de legalidade, fato que o deixará, como regra, sujeito à anulação.

Não há também unanimidade entre os estudiosos quanto aos elementos do ato administrativo, identificados que são por diversos critérios. Preferimos, entretanto, por questão didática, repetir os elementos mencionados pelo direito positivo na lei que regula a ação popular (Lei nº 4.717, de 29.6.1965, art. 2º), cuja ausência provoca a invalidação do ato. Abstraindo-nos, embora, de fazer análise mais profunda sobre tais aspectos (porque refugiria ao objetivo deste trabalho), o certo é que o legislador não somente definiu os elementos, como ainda lhes desenhou as linhas mais marcantes de sua configuração (art. 2º, parágrafo único).

(grifos acrescidos)

16. Pois bem, com amparo na Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, tem-se que:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) **incompetência;**
- b) **vício de forma;**
- c) **ilegalidade do objeto;**
- d) **inexistência dos motivos;**
- e) **desvio de finalidade.**

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

(grifos inexistentes no original)

17. O primeiro elemento do ato administrativo a ser analisado consiste na competência do agente para emití-lo.

18. No presente caso, verifica-se que restou demonstrada a competência da Diretoria Colegiada – DICOL para a emissão do ato normativo em análise.

19. Pretende-se, conforme consignado, a alteração da Resolução Previc nº 23, de 2023. Logo, a espécie normativa adequada a instrumentalizar as alterações almejadas é a resolução.

20. Por sua vez, segundo o que dispõe o art. 9º, II do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos, as resoluções são atos normativos editados por colegiados.

21. Ademais, com base no que prevê o inciso VIII do art. 12 do Anexo I do Decreto nº 11.241, de 18 de outubro de 2022, à Diretoria Colegiada da Previc compete editar atos normativos e estabelecer procedimentos no âmbito de sua competência.

22. O segundo elemento do ato administrativo a ser examinado diz respeito à sua forma. Em outros termos, para que um ato administrativo, dentre os quais se insere as espécies resolução, possa ser considerado livre de vício de forma, faz-se necessário que todas as formalidades exigidas sejam regularmente observadas.

23. No caso *sub lуме*, não se observa, com base nos subsídios juntados aos autos em referência, qualquer indício que corrobore existência de vício de forma.

24. Constam, no processo administrativo em questão, por exemplo, minuta do ato normativo (doc. SEI 0716956); Nota Técnica para Proposição Normativa nº 19/2024/Previc (doc. SEI 0699609), além de solicitação de manifestação jurídica da Procuradoria Federal junto à Previc (item 8.2 do doc. SEI 0699609).

25. Com relação ao tipo de ato normativo a ser adotado, entende-se que a espécie resolução se apresenta como a mais adequada. Os fundamentos para tal entendimento baseiam-se no que dispõe o já mencionado art. 12, VIII do Anexo I do Decreto nº 11.241, de 2022, que aprova a estrutura regimental da Previc c/c o art. 9º, II do Decreto nº 12.002, de 2024, que estabelece normas

para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

26. O terceiro elemento do ato administrativo a ser avaliado refere-se à legalidade do objeto. Ora, segundo os autos em questão, o ato normativo pretendido trata de inúmeras alterações a serem implementadas no corpo da vigente Resolução Previc nº 23, de 2023. Há alterações de cunho redacional, a fim de aperfeiçoar os termos do normativo em referência. Mas também se verifica alterações que visam adequar a Resolução Previc nº 23, de 2023, às inovações normativas introduzidas, por exemplo, pelas Resoluções CNPC nº 59, de 2023 e nº 60, de 2024. Além de outras alterações no conteúdo da norma da Previc.

27. Nesse aspecto, a fim de garantir a legalidade do ato em análise, no sentido de que as alterações pretendidas não importem em violação de lei, regulamento ou outros normativos de regência, é que são formuladas, ao longo dessa manifestação jurídica, sugestões de adequação na minuta em questão.

28. O quarto elemento do ato administrativo a ser analisado refere-se à necessidade de motivação adequada.

29. Nesse ponto, ao se compulsar os autos em epígrafe, verifica-se manifestações das diversas diretorias dessa autarquia, trazendo elementos técnicos aptos a fundamentar as alterações pretendidas. Contudo, necessário que se registre, muito embora o processo administrativo em questão esteja instruído com as referidas manifestações técnicas, algumas alterações visadas ainda carecem de fundamentação. Nesse aspecto, há nesse opinativo jurídico, sugestões de aperfeiçoamento das manifestações técnicas referentes a algumas alterações propostas.

30. Por derradeiro, tem-se que o quinto elemento do ato administrativo a ser examinado trata-se da finalidade pretendida com a edição do ato.

31. Aqui, com esteio nos subsídios que instruem os autos em escrutínio, não é possível verificar desvio de finalidade, de modo que não restou caracterizada a prática de ato com fim diverso daquele previsto, seja explícita ou implicitamente.

32. **Ante a aferição dos elementos do ato administrativo empreendida alhures, tem-se que se afiguram indispensáveis alguns aperfeiçoamentos, a fim de que os pressupostos necessários para sua validade estejam plenamente presentes.**

33. No que diz respeito à minuta de resolução (doc. SEI 0716956) que visa a realizar alterações no corpo da Resolução Previc nº 23, de 14 de agosto de 2023, afigura-se indispensável formular as seguintes considerações.

34. Quanto à inclusão do art. 21-A e Parágrafo único, em consonância com a manifestação aduzida na Nota Técnica para Proposição Normativa nº 19/2024/Previc (doc. SEI 0699609), entende-se como sendo uma alteração regular, posto que fundada no que dispõe o parágrafo único do artigo 14 da Resolução CNPC nº 44, de 06 de agosto de 2021.

35. No que se refere à previsão de inserção de parágrafo 2º ao art. 24, que apresenta a seguinte redação: “Na hipótese de não realização tempestiva e prévia do processo seletivo previsto na legislação vigente aplicável, excepcionalmente, deverá ser requerida pela EFPC a habilitação de empregado ou dirigente que já presta serviço à mesma para o exercício de cargo na condição de interino, por prazo não superior a seis meses, condicionada à apresentação de cronograma para a realização do processo seletivo.”, a área técnica da Previc fundamenta a necessidade da presente alteração, no sentido de que objetiva possibilitar a continuidade das atividades dos órgãos estatutários colegiados, sem que haja prejuízo à governança da EFPC. Entretanto, sugere-se incluir na redação proposta a previsão de "sem prejuízo de apuração de responsabilidade". A recomendação funda-se no fato de que o dispositivo, aqui em comento, destinar-se-á a situações de excepcionalidade, não devendo ser utilizado indistintamente pelas EFPC's.

36. No que atine à previsão de inclusão da alínea “h” ao inciso II e da alínea “e” ao inciso IV do art. 105 da Resolução Previc nº 23, de 2023, tem-se que estão em consonância com o que dispõe a novel Resolução CNPC nº 60, de 7 de fevereiro de 2024, que trata acerca da inscrição de participantes nos planos de benefícios administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar. De modo que se apresentam regulares.

37. Por sua vez, as alterações (inclusões e supressões) pretendidas nos arts. 135 a 150-A, que visam a promover ajustes, a fim de adaptar os termos da Resolução Previc nº 23, de 2023, aos ditames da Resolução CGPC nº 59, de 13 de dezembro de 2023, consistem, em sua grande maioria, em modificações de caráter eminentemente técnico, de modo que não cabe a esta Procuradoria Federal junto à Previc imiscuir-se na análise de matérias que não digam respeito a aspectos estritamente jurídicos.

38. Entretanto, sobreleva-se consignar a necessidade de que a área técnica competente pelas sugestões, então formuladas, instrua os presentes autos com as devidas fundamentações, no intuito de propiciar à Diretoria Colegiada da Previc, autoridade responsável pela aprovação da resolução *sub lume*, os elementos indispensáveis a uma necessária decisão abalizada.

39. Ao se analisar o teor da Nota Técnica para Proposição Normativa nº 11/2024/Previc (doc. SEI 0673151), não é possível identificar os fundamentos técnicos que serviram de base para as alterações pretendidas. Nesse sentido, recomenda-se a elaboração de fundamentação técnica, sobretudo para as seguintes alterações almeçadas: **art. 135, incisos I, II, VI e IX; art. 136, §1º e art. 137-B, §3º.**

40. Prosseguindo-se, verifica-se que no art. 138, inciso VI, alínea “f”, entre a palavra “da” e “final”, faltou o termo “data”.

41. Ainda no que concerne às alterações (inclusões e supressões) pretendidas nos arts. 135 a 150-A, tem-se que quanto à revogação do inciso VIII do art. 138, que prevê obrigação de adoção de medidas judiciais ou de procedimentos administrativos alternativos para quitação das obrigações do plano de benefícios com os participantes ou assistidos que não forem localizados, permanecerem inertes ou recusarem-se a receber o valor a que fazem jus em razão de retirada de patrocínio, reconhece-se que a

sistemática inaugurada pela Resolução CNPC nº 59, de 2023, alterou consideravelmente o tratamento a ser dado ao tema. Atualmente, incidem os artigos 9º, 10 e 13, §4º da referida resolução. Surge, então, a figura do Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária, que se afigura em tentativa de superar, dentre outras coisas, as inúmeras dificuldades em se localizar os reais titulares dos recursos, participantes e assistidos, e proceder aos devidos pagamentos. Portanto, dada a já mencionada inovação trazida pela Resolução CNPC nº 59, de 2023, apresenta-se regular a pretensão de revogação do inciso VIII do art. 138.

42. Registre-se que de acordo com o Quadro Comparativo de Alterações (doc. SEI 0716983), Item 175, consta previsão de revogação do inciso VIII do art. 149 da Resolução Previc nº 23, de 2023. No entanto, ao se examinar a última versão de minuta de resolução (doc. SEI 0716956) que instrui os autos, não se verifica menção a tal revogação. Portanto, a administração dessa autarquia federal deve aferir se pretende ou não proceder a tal revogação. Caso entenda que sim, faz-se necessário proceder a ajustes na minuta, de modo que tal alteração figure no instrumento em análise.

43. De todo modo, acaso a Previc entenda por realizar a revogação do inciso VIII do art. 149, que prevê obrigação semelhante à disposta no inciso VIII do art. 138, acima mencionado, nas hipóteses de rescisão do convênio de adesão por iniciativa da EFPC, tem-se que o fundamento para sua exclusão reside no art. 23, I da Resolução CNPC nº 59, de 2023, que dispõe no sentido de que a entidade fechada de previdência complementar deverá observar, no que couber, os procedimentos da retirada de patrocínio por iniciativa do patrocinador, previstos nos Capítulos II, III, IV, e VI. O mencionado capítulo IV trata, justamente, do Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária. Em adição, vale registrar que a presente minuta prevê a criação do inciso XII do art. 149, que determina que o termo de rescisão do convênio de adesão por iniciativa da EFPC deverá tratar, dentre outras coisas, da constituição do fundo administrativo do Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária, quando for o caso.

44. Seguindo-se com a presente análise, verifica-se a existência de dois parágrafos - §1º e §2º, após o Parágrafo único do art. 157 da minuta em questão. Contudo, entende-se que pertençam, na verdade, ao art. 151. Sugere-se proceder à devida correção.

45. Quanto à alteração pretendida no art. 164 da Resolução Previc nº 23, de 2023, no sentido de limitar a análise pela Previc, tão somente, às alterações solicitadas pela entidade, nos casos de requerimento de alteração de estatuto ou regulamento, entende-se que a redação proposta afronta o teor das Súmulas nºs 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

Súmula 346: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

46. Ademais, a redação proposta ao art. 164 também vai de encontro ao que dispõe o artigo 53 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

47. Outrossim, restringir a análise da Previc, nos termos pretendidos pela alteração da redação do art. 164, conforme minuta em exame, consiste em limitação ilegal ao poder de fiscalização da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, em clara afronta às Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001, e à Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009.

48. Por fim, há que se ter em mente, por exemplo, que atos que tragam em seu bojo disposições em confronto com a Constituição Federal de 1988 não são passíveis de convalidação com o decurso do tempo. **Desse modo, recomenda-se a exclusão da alteração pretendida no art. 164, contida na minuta de resolução *sub lуме*, posto que ilegal.**

49. No que diz respeito à alteração do §2º do art. 171, tem-se que o Parecer Jurídico nº 00002/2024/CGEN/PFPREVIC/PGF/AGU (doc. SEI 0642175), entendeu que a Diretoria Colegiada – DICOL da Previc não teria competência para homologar (ou anuir) decisão do Diretor de Licenciamento, nos processos de licenciamento, com base na legislação de regência. Ante tal entendimento jurídico, a administração dessa autarquia federal, então, propôs a alteração ao §2º do art. 171, ora em análise.

50. Segundo a proposta de nova redação ao §2º do art. 171: “As operações de que tratam os incisos VI e XIV do art. 151 serão submetidas à ciência prévia da Diretoria Colegiada da Previc em situações de maior impacto, risco ou relevância.”

51. Inquestionavelmente, houve uma sensível melhora quando comparada a redação proposta com o conteúdo, ora em vigor, do §2º do art. 171, haja vista que, consoante o teor do parecer jurídico acima mencionado, a previsão de anuência prévia da DICOL, nas hipóteses de operações de que tratam os incisos VI e XIV do art. 151, em situações de maior impacto, risco e relevância, não encontram amparo na legislação de regência.

52. Nesse sentido, considera-se como regular a alteração pretendida no **§2º do art. 171, nos termos como dispostos na minuta em exame.**

53. Quanto à alteração proposta ao §1º do art. 197, que apresenta como justificativa a promoção de mais economicidade para as EFPC's, haja vista que elastece, de 180 dias para 360 dias, o prazo de validade de um dos três laudos técnicos de avaliação prévia à alienação de imóvel, deve-se, contudo, levar em consideração que o novo lapso temporal pretendido pode ensejar uma grande diferença de avaliação de um bem imóvel, a depender da cidade, bairro, empreendimento em que se encontra inserido etc. **Logo, recomenda-se que sejam instruídos os presentes autos com as devidas manifestações técnicas, a fim de que a Diretoria Colegiada da Previc possa avaliar a conveniência e oportunidade dessa alteração.**

54. Em sequência, tem-se as alterações (inclusões e supressões) pretendidas nos arts. 228 a 255, que dizem respeito a rotinas e procedimentos de fiscalização. Com base no Despacho s/nº (doc. SEI 0652606) e no documento “Proposta de alterações

do Capítulo VII da Res. nº 23” (doc. SEI 0652679), constata-se que consistem em modificações de caráter eminentemente técnico, de modo que não cabe a esta Procuradoria Federal junto à Previc imiscuir-se na análise de matérias que não digam respeito a aspectos estritamente jurídicos.

55. No que se refere à pretensão de inclusão do § 4º ao art. 318, pede-se *venia* para tecer os seguintes comentários. Primeiro, quanto à possibilidade do presidente da Câmara de Mediação, Conciliação e Arbitragem da Previc - CMCA, ante solicitação, autorizar a instauração de procedimento, entende-se que deve ser feita uma leitura no sentido de que, nessas hipóteses, o presidente referenciado deve adotar as providências cabíveis, a fim de aferir ou não a possibilidade de instauração do procedimento solicitado. Dito de outro modo, uma vez formalizada a solicitação de instauração de procedimento no âmbito da CMCA, preliminarmente, faz-se necessário verificar se o direito em questão é disponível (por isso envia para as diretorias para opinarem) e só após retorna ao presidente dessa câmara para este admitir o procedimento (arts. 324 e 325). As partes, em seguida, de comum acordo escolhem o mediador e é marcada a primeira reunião de mediação. Logo, o que as associações podem requerer é para que seja iniciado o procedimento (art. 323), sendo feito, então, convite aos demais envolvidos para que se manifestem se aceitam ou não a mediação do conflito (art. 325).

56. Segundo, no que diz respeito à possibilidade do presidente da CMCA, ante solicitação, autorizar a intervenção em procedimento já existente, deve-se atentar que após a instituição da mediação, caberá ao mediador, exclusivamente, responder pelo procedimento em curso, dirigindo-o e conduzindo-o. Dessarte, eventuais requerimentos devem ser dirigidos àquele, não ao presidente da CMCA.

57. **Ante o exposto, sugere-se que o teor do § 4º do art. 318, constante na minuta de alteração à Resolução Previc nº 23, de 2023, seja devidamente aperfeiçoado, levando-se em conta as considerações alhures formuladas.**

58. Prosseguindo-se com a presente análise jurídica, tem-se que a justificativa utilizada para a inclusão do § 2º ao art. 321 da Resolução Previc nº 23, de 2023, foi o teor da recomendação 9.3.1. do Acórdão TCU nº 964, de 2024. **Entretanto, ao se examinar o conteúdo da manifestação da Egrégia Corte de Contas, acima referenciada, e o disposto no § 2º em questão, tem-se que este se afigura insuficiente para atender àquela recomendação.**

Acórdão TCU nº 964, de 2024

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de unidade técnica em face de possíveis irregularidades na elaboração e aprovação da Resolução-Previc 23/2023, sob responsabilidade da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

(...)

9.3. recomendar à Previc, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, que avalie:

9.3.1. os riscos e ofereça respostas normativas, no que se refere a potenciais conflitos de interesse e a disponibilidade do interesse público, de permitir, em processos de sua Câmara de Mediação, Conciliação e Arbitragem, a participação de empresas de arbitragem que possuam servidores da Previc como sócios, quando os conflitos envolverem patrocinadoras públicas de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC);

(grifos acrescidos)

Minuta de Resolução Previc nº 23, de 2023

Art. 321

(...)

§ 2º Quando os conflitos envolverem patrocinadores públicos de EFPC, os membros da CMCA, mediadores, conciliadores e árbitros devem, preferencialmente, possuir vínculo com o serviço público.

59. Quanto ao art. 378, *caput*, da minuta de resolução *sub lуме*, ao se analisar as alterações pretendidas, verifica-se que há uma redução no que diz respeito aos ativos cujas transações devam ser registradas pelas EFPC's, conforme dispõe o art. 10, II da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

60. Enquanto a redação original do art. 378 da Resolução Previc nº 23, de 2023 prevê que as EFPC's devem manter registro que reflita suas operações ativas e passivas e a identificação das pessoas físicas ou jurídicas com as quais estabeleça qualquer tipo de relação jurídica cujo valor seja igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). A redação da minuta reduz a necessidade de registro para somente as transações em moeda nacional ou estrangeira cujo valor seja igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

61. Consigne-se que, ao se compulsar os autos, não se vislumbra qualquer justificativa a embasar tal alteração.

62. **Uma vez que a alteração pretendida visa a limitar rol, legalmente previsto, dos ativos e passivos que devem ser devidamente registrados, com espeque no inciso II do art. 10 da lei nº 9.613, de 1998, recomenda-se a exclusão da alteração do art. 378, *caput*, contida na minuta de resolução em exame.**

63. Na sequência, tem-se que a Lei nº 9.613, de 1998, em seu art. 10, II, impõe o registro de toda transação que ultrapassar o limite fixado pela autoridade competente. Por sua vez, o art. 11, inciso II, alínea “a”, impõe a obrigação de comunicação de todas as operações registradas. No entanto, a Previc, no art. 378 da Resolução nº 23, de 2023, prevê que o registro deve se dar com relação às operações iguais ou superiores a R\$ 10.000,00. Contudo, no inciso II do § 1º, que pretende fazer inserir

no mencionado art. 378, dispõe que a obrigação para comunicação é aplicável somente às operações iguais ou superiores às R\$ 50.000,00. Há claramente um conflito entre os dispositivos.

64. **Nesse sentido, recomenda-se à área técnica competente avaliar e, se for o caso, proceder aos ajustes cabíveis .**
65. Por derradeiro, sugere-se à área técnica competente dessa autarquia federal que proceda à correção do rol constante no art. 2º, inciso III da minuta de resolução em questão, haja vista que há menção a dispositivo a ser revogado, no corpo da referida minuta, mas que não se encontra na relação do mencionado art. 2º, inciso III.
66. São essas as considerações que se julga serem pertinentes acerca da consulta em análise.
67. Anote-se uma vez mais, por oportuno, que a presente manifestação se ateu às questões estritamente jurídicas, sendo que os elementos técnicos extrajurídicos não se incluem no âmbito de atribuição da Procuradoria Federal.
68. À consideração superior.

Brasília, 2 de outubro de 2024.

FABRÍCIO CARDOSO DE MENESES
PROCURADOR FEDERAL

[1] A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato.

A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

[2] Carvalho Filho, José dos Santos – Manual de direito administrativo 32. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2018, pág. 170.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 44011002724202339 e da chave de acesso 191ae0af



Documento assinado eletronicamente por FABRÍCIO CARDOSO DE MENESES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1706556297 e chave de acesso 191ae0af no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRÍCIO CARDOSO DE MENESES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-10-2024 18:18. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR
CHEFIA DA PROCURADORIA

DESPACHO n. 00186/2024/CHEF/PFPREVIC/PGF/AGU

NUP: 44011.002724/2023-39

INTERESSADOS:

ASSUNTOS: PREVIDÊNCIA PRIVADA

1. Aprovo o **PARECER n. 00017/2024/CGEN/PFPREVIC/PGF/AGU**, com as ressalvas que se seguem quanto às alterações propostas nos arts. 135 a 150-A, à alteração do art. 164, bem como à inclusão dos § 4º ao art. 318 e do § 2º ao art. 321, da Resolução Previc nº 23/2023.

2. Inicialmente, a afirmação de que não seria possível identificar os fundamentos técnicos que embasaram as alterações propostas nos arts. 135 a 150-A, especialmente quanto ao art. 135, incisos I, II, VI e IX; art. 136, §1º e art. 137-B, §3º, não parece proceder. A Nota Técnica nº 19/2024 deve ser analisada em conjunto com os documentos relacionados, sobretudo o quadro comparativo, que apresenta fundamento para cada alteração, com explicações técnica claras e indicação do respectivo embasamento.

3. A proposta de alteração do art. 164 da Resolução Previc nº 23/2023, que sugere a remoção da palavra "primordialmente", visa garantir maior segurança jurídica e previsibilidade para as entidades que solicitam alterações em regulamentos e estatutos. Com essa modificação, a nova redação passaria a determinar que a análise da Previc deve se ater às alterações solicitadas pela entidade, eliminando a margem interpretativa que o termo "primordialmente" oferece.

4. A limitação da análise ao conteúdo proposto pela entidade, dentro dos limites do requerimento específico, não interfere no poder de fiscalização contínuo da Previc. O poder de autotutela da administração pública permanece intacto, especialmente quando questões de constitucionalidade ou ilegalidade forem identificadas, respeitando os limites legais e prazos decadenciais.

5. A alteração não impediria a Previc de exercer seu poder de autotutela. Pelo contrário, se for identificado algum ato de aprovação passível de anulação dentro do prazo decadencial, a Previc deve instaurar procedimento específico para isso, em conformidade com os meios processuais adequados. Esse entendimento está respaldado pela Súmula nº 84 da AGU, de seguinte teor:

"A anulação, pela Administração Pública, de ato administrativo do qual já decorreram efeitos concretos deve ser precedida de regular processo administrativo."

6. Dessa forma, a revisão de atos concretos aprovados dos quais já decorreram efeitos concretos deve ocorrer em procedimentos administrativos distintos, respeitado o devido processo legal. Embora as Súmulas Súmulas nº 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal consagrem o direito da administração pública de rever seus próprios atos, o objetivo da alteração no art. 164 não é impedir a Previc de corrigir eventuais erros ou atos ilegais, mas sim otimizar o processo de revisão de alterações propostas pelas entidades. A Previc ainda poderá revisar qualquer ato irregular em outras oportunidades, preservando sua competência de controle e correção, ao mesmo tempo que delimita o escopo específico da alteração requerida, conferindo maior agilidade ao processo.

7. De fato, a autorização da Previc para a alteração de estatuto ou regulamento, uma vez efetivada, configura-se ato administrativo do qual já decorreram efeitos concretos. A partir da alteração, a autorização da Previc gera efeitos jurídicos tanto para a entidade quanto para participantes e patrocinadores, criando nova base contratual que regerá suas relações.

8. Os efeitos concretos decorrem do fato de que as regras modificadas no estatuto ou regulamento passam a ser obrigatoriamente aplicadas pela entidade. Assim, as relações entre participantes, assistidos, patrocinadores e EFPC passam a ser regidas por essas novas normas, devendo os gestores da entidade atuar em conformidade com as disposições alteradas, o que caracteriza a produção de efeitos reais e práticos.

9. A alteração proposta do art. 164 não implica, de forma alguma, limitação da competência da Previc, que continua com a atribuição prevista no art. 53 da Lei nº 9.784/1999 para anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade. A fiscalização ordinária da autarquia permanece assegurada em sua plenitude, assim como seu poder de autotutela para revisar atos ilegais. A modificação apenas garantiria que o processo de alteração de estatutos e regulamentos seja focado nas demandas trazidas pela entidade, sem abrir espaço para revisões amplas ou ações que extrapolem o escopo do requerimento.

10. Esse entendimento também está em consonância com a Tese de Repercussão Geral do STF (Tema 138), segundo a qual:

Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. (Tese definida no RE 594.296, rel. min. Dias Toffoli, P, j. 21-9-2011, DJE 146 de 13-2-2012)

11. Portanto, a exclusão do termo "primordialmente" do art. 164 pode ser vista como um aprimoramento do processo regulatório, proporcionando maior clareza e eficiência, sem comprometer a competência fiscalizatória da Previc. O poder de autotutela da administração pública permanece intacto, devendo ser exercido de forma própria, conforme a necessidade e respeitando os ritos processuais adequados.

12. Quanto à inclusão do § 4º ao art. 318 da Resolução Previc nº 23/2023, há um fortalecimento significativo dos mecanismos de participação de associações de participantes e assistidos nos processos de mediação e arbitragem conduzidos pela CMCA. Essa medida visa garantir que grupos diretamente interessados nos litígios, particularmente aqueles que representam os participantes e assistidos das entidades de previdência complementar, possam ser ouvidos e exercer um papel mais ativo na resolução dos conflitos de lhes afetam.

13. A inclusão do § 4º no art. 318 da Resolução Previc nº 23/2023 fortalece o processo de mediação e arbitragem, assegurando que as associações de participantes e assistidos, ao representarem interesses de uma coletividade diretamente impactada, possam formalmente solicitar a instauração de procedimentos ou a intervenção em casos já existentes. Isso garante que

todos os envolvidos no conflito tenham o direito de buscar uma solução adequada por meio dos canais de mediação e arbitragem disponibilizados pela Previc.

14. A Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) permite que qualquer parte envolvida ou com interesse direto no conflito possa buscar a mediação. Por outro lado, o princípio da autonomia das partes na arbitragem confere às partes o poder de modelar, em conjunto, todo o processo arbitral desde sua instauração até sua conclusão, incluindo o conteúdo, a abrangência e os limites do procedimento.

15. Embora o parecer apresente apontamentos e considerações importantes sobre o funcionamento da Câmara de Mediação, Conciliação e Arbitragem (CMCA), a natureza informal e consensual dos processos de mediação e arbitragem permite que eventuais questões procedimentais sejam mais adequadamente dirimidas no caso concreto. Além disso, é recomendável evitar sobrecarregar o texto com detalhes que já estão implícitos em outros dispositivos da Resolução, os quais poderão também ser melhor regulamentados em regimento interno da CMCA.

16. A decisão sobre a participação das associações não caberia exclusivamente ao mediador ou ao Presidente da CMCA, mas sim às partes envolvidas no litígio, ainda que com auxílio do mediador ou do presidente, quando necessário.

17. Além da necessidade de consulta às diretorias da Previc para a instauração de procedimento, conforme apontado no parecer, também é necessário verificar a representatividade dessas associações, tanto nos casos de pedido de instauração quanto de intervenção em procedimento em andamento.

18. Em face dessas considerações, recomenda-se a seguinte redação:

§ 4º As associações de participantes e assistidos poderão solicitar a instauração de procedimento ou a intervenção em procedimento já existente.

19. Por fim, em relação ao entendimento de que a inclusão do § 2º ao art. 321 da Resolução Previc nº 23/2023 seria insuficiente para atender ao teor da recomendação 9.3.1. do Acórdão TCU nº 964, de 2024, cabe inicialmente destacar que o cumprimento das recomendações do referido acórdão é objeto de procedimento específico no âmbito da Auditoria da Previc. A referida inclusão não tem o objetivo de esgotar as medidas a serem adotadas a esse respeito.

20. A proposta de inclusão feita pela Previc visa atender a ponderações levantadas pela Auditoria do TCU que, embora não tenham sido formalmente incorporadas ao acórdão, são consideradas pertinentes ao interesse público.

21. Adicionalmente, vale ressaltar que, nos procedimentos da CMCA, não há participação direta de empresas de arbitragem, mas sim de mediadores e árbitros que eventualmente possuem vínculo com tais empresas. Nesse sentido, está em andamento estudo no âmbito da CMCA para estabelecer requisitos que visem atender às questões subjacentes à recomendação do TCU.

22. Encaminhe-se à Diretoria de Normas, para conhecimento e providências pertinentes.

Brasília, 06 de outubro de 2024.

LEANDRO SANTOS DA GUARDA
Procurador-Chefe
Procuradoria Federal junto à Previc

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 44011002724202339 e da chave de acesso 191ae0af



Documento assinado eletronicamente por LEANDRO SANTOS DA GUARDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1710764506 e chave de acesso 191ae0af no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO SANTOS DA GUARDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-10-2024 11:30. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
